

Panamá, 3 de febrero de 2004.

Honorable señor  
Alcibiades Zambrano  
Alcalde Municipal Distrito de Pedasí  
Provincia de Los Santos  
E. S. D.

Señor Alcalde:

Por este medio y cumpliendo con nuestra función de asesora jurídica de los funcionarios públicos, establecida en la Ley 38 de 2000, damos respuesta a su nota No.12-2004, en la cual nos consulta específicamente lo siguiente:

“Se ha interpuesto un incidente de nulidad para declarar impedido al Corregidor de conocer un caso de lanzamiento, y el fundamento es que la madre biológica del corregidor es una de los presuntos ocupantes.  
En caso de proceder el impedimento, cual es la autoridad que deberá conocer el caso.”

Primeramente revisaremos algunos conceptos que nos asistirán al interpretar lo que disponen las diferentes normas relacionadas a su consulta.

Jurisdicción es la facultad que la ley asigna a una autoridad administrativa para conocer y decidir en derecho una actuación o proceso administrativo, y competencia es el conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el Reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.

El impedimento ocurre cuando la autoridad encargada de decidir el proceso no podrá conocer de éste por causales que establece la ley.

Incidente es cuestión accidental o accesoria que surja en el desarrollo del procedimiento y que requiere decisión especial.

Nulidad es la ineficacia en un acto jurídico como consecuencia de carecer de las condiciones necesarias para su validez.

Recusación es el derecho que tiene el interesado de obtener la no-intervención de un funcionario o autoridad en un procedimiento en que aquel es parte, cuando concurren alguna o algunas de las causales establecidas en la ley. El fundamento de este instituto, al igual que la figura de impedimento es la de garantizar la imparcialidad y el acierto de la decisión que se requiere de la autoridad u órgano encargado de resolver un asunto de su competencia.

Continuamos con las normas relacionadas, primero lo que dispone el Código Administrativo en lo relacionado a los Jefes de Policía:

“Artículo 862: Son Jefes de Policía, el Presidente de la República en todo el territorio de esta, los Gobernadores en sus Provincias, los Alcaldes en sus Distritos, los Corregidores en sus Corregimientos y Barrios, ....”

Pasamos a revisar lo que dispone la Ley 106 de 1973 modificada por la ley 52 de 1984, en lo relacionado a las funciones del Alcalde del Distrito, a saber:

“Artículo 43: Habrá en cada Distrito un Alcalde de la Administración Municipal, y dos suplentes elegidos por votación popular directa, por un período de cinco años...”

“Artículo 44: Los Alcaldes tienen el deber de cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las Resoluciones de los Tribunales de Justicia ordinaria y Administrativa. Los Alcaldes son Jefes de Policías en sus respectivos Distritos. Los Alcaldes cuando actúen como agentes del Gobierno, en desempeño de actividades ajenas a la autonomía municipal, quedaran subordinados en tales casos al Gobernador de la Provincia y a los demás organismos superiores de la jerarquía administrativa.”

“Artículo 45: Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

- 1...
- 2...
- 3...
4. Nombrar y remover a los corregidores y a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad con sujeción a lo que dispone el Título XI de la Constitución Nacional.
- 5...”

“Artículo 46: Cuando los Alcaldes actúen en subordinación administrativa o actividades ajenas a la autonomía municipal, les corresponde las siguientes funciones:

- 1...
- 2...
3. Desempeñar las demás funciones previstas en la Constitución o las leyes, y las que le delegue el Gobernador de la Provincia.” (el subrayado es nuestro)

De las normas citadas anteriormente entendemos que el Alcalde es la Autoridad máxima del Distrito y que por disposición de la ley éstos pueden nombrar a los Corregidores, por lo cual se deriva una subordinación o dependencia del Corregidor con respecto al Alcalde. En lo referente a la competencia, el Alcalde puede conocer de los asuntos dentro de su Distrito, y el Corregidor de los asuntos dentro de su Corregimiento o barrio, sin embargo, esta competencia puede suspenderse por razones de algún impedimento. Para conocer cuáles son estos impedimentos debemos referirnos a la ley.

Cuando el funcionario que se encuentra impedido de conocer un asunto lo manifiesta, su superior jerárquico deberá decidir si procede o no el impedimento con base al fundamento planteado y lo que dispone la norma. En el caso que el funcionario no se declare impedido, la parte contraria puede interponer un Incidente de Recusación a través del cual solicita al superior jerárquico del funcionario público, en este caso el Alcalde, que declare impedido de conocer, en este caso al Corregidor, el asunto por razones que debe fundamentar y probar. El Superior Jerárquico deberá decidir si el Incidente de Recusación procede o no.

Por todo lo expuesto, y ya que en asuntos administrativos el Alcalde desempeñará las funciones que prevean la Constitución o las leyes, en el caso que nos ocupa procede la Ley 38 del 2000, se hace necesario que revisemos lo dispuesto en ésta en torno al Procedimiento Administrativo en General.

De esta forma analizaremos algunas de las disposiciones de la Ley 38 del 2000 que se relacionan al presente caso:

“Artículo 34: Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición. La actuación de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia .....” (el subrayado es nuestro)

Claramente los Alcaldes y los Corregidores quedan sujetos al Procedimiento Administrativo de la referida ley; siendo esto así continuamos revisando lo que se dispone en torno a los Impedimentos y Recusaciones.

“Artículo 118: La autoridad encargada de decidir el proceso no podrá conocer de un asunto en el cual esté impedido. Son causales de impedimento las siguientes:

1. El parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, entre el funcionario encargado de decidir o su cónyuge y alguna de las partes.

2. ....
3. ....
18. ....”

“Artículo 124: Si el funcionario en quien concurre alguna causal de impedimento no la manifiesta dentro del término legal, la parte a quien interese su separación puede recusarlo en cualquier estado de la respectiva instancia, hasta dentro de dos días siguientes al vencimiento del último trámite...”

“Artículo 122: Corresponde al superior jerárquico inmediato calificar y decidir la declaración de impedimento formulado y los incidentes de recusación presentados en contra de la autoridad que debe conocer y decidir un proceso.”

“Artículo 127: La recusación debe proponerse por escrito, debiendo expresarse con toda claridad el hecho o motivo del impedimento y será dirigida a los funcionarios a quienes toca conocer del impedimento correspondiente.

Si la causal alegada se encuentra prevista en la ley se actuará así: la autoridad a quien le corresponde conocer del incidente, pedirá un informe al funcionario recusado sobre la verdad de los hechos en que se funda la recusación y pondrá a su disposición el escrito respectivo. Evacuado el informe, que deberá serlo dentro de los tres días, si en el conviniere el recusado en la verdad de los hechos mencionados, se le declara del conocimiento si configurasen la causal alegada. En el caso contrario, se fijará un término de tres a ocho días hábiles para practicar las pruebas aducidas y, vencido este se decidirá dentro de los tres días siguientes si esta o no probada la recusación....”

“Artículo 130: El funcionario encargado de decidir, cuyo impedimento o recusación haya sido declarado legal, queda definitivamente separado del conocimiento del proceso respectivo. No podrá intervenir en dicho proceso aunque posteriormente desaparezca la causal.”

“Artículo 131: En los incidentes de recusación todas las resoluciones serán irrecurribles.”

Se interpreta de las citadas normas que usted en calidad de Alcalde y superior jerárquico del Corregidor deberá decidir sobre el incidente de Recusación (incidente de nulidad) interpuesto por el apoderado judicial de Eduardo y Lizbeth Zambrano. Es importante que el fundamento de la recusación, en este caso el parentesco dentro del primer grado de consanguinidad habido entre el Corregidor y un supuesto ocupante del bien inmueble sea claramente probado. Seguidamente se le deberá solicitar un informe al Corregidor sobre si es cierto o no el parentesco y si efectivamente la persona habita en el bien, si el Corregidor confirma los hechos como ciertos, se procederá mediante Resolución a separarlo del caso, y deberá el superior jerárquico del Corregidor conocer de éste. En caso que el Corregidor niegue los hechos, se deberá proceder a la práctica de pruebas y posterior a ésta en un término de tres días, usted como Alcalde deberá decidir si la recusación está probada o no. En caso de usted resolver que se ha probado la causa, deberá conocer del asunto.

Concluido nuestro análisis, procedemos a responder su consulta como sigue:

1. El Alcalde como superior jerárquico del Corregidor deberá decidir conforme al procedimiento administrativo si el Incidente de Recusación en contra del Corregidor procede o no; es decir, si una de las partes en el proceso de lanzamiento es la madre biológica del Corregidor.
2. En caso de probarse el parentesco entre el Corregidor y una de las partes en dicho proceso, el Alcalde como superior jerárquico del Corregidor conocerá del asunto. Se asume que el Alcalde no incurre en ninguna de las causales que le impidan también a él conocer del caso.

Esperando haber podido asistirle en su consulta, le reitero nuestra disposición de ofrecerle cualquier otra información o ampliación adicional. Reiterándole nuestras consideraciones y respeto,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/go/hf.